

## Reabilitar como Regra

Maria João Torres Silva

ICOMOS-PT

O projeto Reabilitar como Regra, que foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017, de 9 de novembro, com o objetivo de adequar as normas técnicas de construção às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios.

Este objetivo pressupõe, segundo a própria Resolução, um diagnóstico dos constrangimentos existentes na regulamentação vigente e a apresentação de propostas de revisão dessa regulamentação e de estratégias para a implementação das novas normas técnicas, a propor.

O caminho que agora se pretende seguir já não é o do incremento das intervenções de reabilitação através da dispensa de normas técnicas supervenientes e/ou da simplificação de procedimentos administrativos. Nas palavras da Secretária de Estado da Habitação na sua intervenção, em novembro de 2017, na Semana da Reabilitação Urbana, no Porto, o que se pretende agora é *«criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas»*.

Respondendo ao que me foi pedido – uma reflexão sobre o quadro legal vigente aplicável às intervenções de reabilitação e sobre o que urge modificar – vou abordar alguns pontos que me parecem cruciais para que a reabilitação dos edifícios passe de exceção a regra.

### **1. Esvaziamento do conceito de reabilitação urbana**

O primeiro aspeto a focar, que resultará de muitos fatores, mas também da própria lei, é o esvaziamento do conceito de reabilitação urbana.

Hoje a reabilitação urbana é afirmada como um objetivo estratégico e um desígnio nacional (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril). Há um consenso geral sobre a necessidade da reabilitação urbana, há centenas de operações de reabilitação urbana aprovadas pelos municípios (dificilmente haverá

um município no país que não tenha lançado pelo menos uma operação de reabilitação urbana). Os financiamentos ao setor da construção e do imobiliário são para a reabilitação urbana. O futuro está na reabilitação urbana.

O problema está, obviamente, em saber o que se entende por reabilitação urbana e, concretamente, por reabilitação de edifícios.

O regime jurídico da reabilitação urbana atualmente em vigor (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro<sup>1</sup>, e já objeto de quatro alterações, uma das quais de fundo em 2012<sup>2</sup> simultânea com a última grande alteração do regime do arrendamento urbano, contém uma definição de reabilitação de edifícios (alínea i) do artigo 2.º) e uma definição de reabilitação urbana (alínea j) do artigo 2º).

Segundo este diploma a reabilitação de edifícios é *«a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder -lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas»* (alínea i) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009)<sup>3</sup>.

Esta definição de reabilitação de edifícios, ampla como é, não faz referência à compatibilização da intervenção com os valores patrimoniais (arquitetónicos, construtivos, artísticos ou históricos) eventualmente presentes no edifício intervencionado. O que não deixa de ter, obviamente consequências.

Efetivamente, o conceito, tal como está plasmado na lei, permite que, no limite, à exceção da demolição total do edifício não seguida de reconstrução, qualquer intervenção num edifício existente se afirme como uma intervenção de reabilitação.

---

<sup>1</sup> Regime essencialmente dirigido à intervenção nas zonas urbanas e que, portanto, pretende conformar e estabelecer regras de planeamento e gestão de determinados territórios que os municípios delimitam.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

<sup>3</sup> A *«reabilitação urbana»* é definida como *«a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios»* (alínea j) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º307/2009).

Igualmente abrangente é o princípio da proteção do existente consagrado neste regime jurídico da reabilitação urbana, definido na alínea h) do artigo 2.º do diploma e depois regulado no artigo 51.º

Nos termos deste artigo 51.º (que foi alterado na revisão de 2012), é admitida (também) a aplicação do princípio da proteção do existente ao «*licenciamento ou à admissão de comunicação prévia de obras de construção que visem a substituição de edifícios previamente existentes*» (n.º 3 do artigo 51.º).

Independentemente da latitude com que os municípios aplicam esta regra, o sinal da lei é claro.

Aquilo que deveria ser uma facilidade concedida na intervenção em edifícios antigos pode ser aplicado nos casos em que ocorre a demolição do edifício preexistente e a sua substituição por outro (em termos que a lei não esclarece, mas que poderão ser de cópia pura e simples ou mesmo de cópia “melhorada”).

O esvaziamento dos conceitos, que a lei infelizmente, facilita, dá, assim, origem a duas realidades paralelas:

Consoante a perspetiva de quem olha para a questão, tanto se constata que estamos no bom caminho porque proliferam as operações de reabilitação urbana e as intervenções de “reabilitação” de edifícios; como, no extremo oposto, sobretudo nas zonas mais atrativas para o mercado imobiliário ou turístico (e Lisboa e Porto serão os casos paradigmáticos), se conclui que o cenário é quase de catástrofe, dado que a integral substituição de edifícios antigos por novos, com ou sem manutenção das fachadas (originais ou copiadas), é regra. E em Lisboa, numa zona como o Chiado, até se pode propor a construção de um edifício novo, “pombalino”, em substituição de um edifício existente, moderno<sup>4</sup>.

## **2. Regimes excecionais**

O modo que, até agora, o legislador encontrou para resolver a questão difícil de regulamentar as *Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos*, foi, como sabemos, criar um regime excecional e temporário, por sete anos, para a reabilitação do edificado antigo, ou, mais exatamente, concluído há pelo menos 30 anos (ou seja, em data anterior a 1984, se considerarmos a data da publicação do diploma),

---

<sup>4</sup> Cf. <https://www.publico.pt/2017/02/06/local/noticia/no-chiado-predio-dos-anos-70-vira-hotel-de-charme-pombalino-1760784>

e predominantemente afeto ao uso habitacional, regime este que consta do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril.

Este diploma, aprovou o regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios e resultou dos trabalhos da *Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabelecerá as Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos*, constituída em 2012 pelo Despacho n.º 14574/2012, dos Ministros da Economia e do Emprego e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>5</sup>.

O regime excecional reduz-se à dispensa do cumprimento de determinadas normas do RGEU (artigo 3.º), das normas técnicas sobre acessibilidades (artigo 4.º), dos requisitos acústicos (artigo 5.º), dos requisitos de eficiência energética e qualidade térmica (artigo 6.º) entre outras dispensas.

E o que se pode concluir é que o legislador encara as intervenções de reabilitação como situações excecionais e os edifícios com mais de 30 anos como um problema que tem de ser *regularizado*, idealmente num espaço de tempo limitado. Um pouco à semelhança das áreas urbanas de génese ilegal, para as quais também foi criado um regime de regularização excecional, que quando estabelecido, em 1995, também pretendia ser temporário.

Também tem interesse notar que este diploma (o Decreto-Lei n.º 53/2014) sofreu uma alteração em 2015 (pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro), no âmbito da revisão do Decreto-Lei n.º 118/2013, que aprovou o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios. Uma das alterações sofridas (no artigo 6.º) foi que o valor arquitetónico do edifício objeto de intervenção, deixou de constar como uma das situações em que, em caso de incompatibilidade, pode ser dispensado cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica.

### **3. Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro)**

Um dos obstáculos a que a reabilitação dos edifícios seja a regra e não a exceção, como tem sido, será, precisamente, o Decreto-Lei n.º 555/99.

---

<sup>5</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, de 12 de novembro de 2012.

Não é novidade nenhuma que o paradigma deste diploma é a construção nova. Efetivamente o termo “reabilitar” não consta do Decreto-Lei n.º 555/99 e não é definida uma operação urbanística de reabilitação de edifícios. As referências à reabilitação urbana são também, essencialmente, a propósito, da intervenção em espaços urbanos e da compatibilização e articulação das operações de reabilitação urbana com outras operações urbanísticas, designadamente com as operações de loteamento.

São definidas obras de conservação (alínea f) do artigo 2.º) que são as *«as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza»*, que não correspondem a obras de reabilitação pois não implicam a adequação ou a aproximação aos padrões de desempenho atualmente exigíveis para a uma construção destinada à utilização humana.

São também definidas as obras de reconstrução (alínea c) do artigo 2.º), que são as *«obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas»*.

E um dos problemas suscitados por este diploma são precisamente estas obras de reconstrução, que assim definidas corresponderão para muitos donos de obra, e não só, à intervenção *tipo* de “reabilitação”, em que há a demolição (total ou parcial) do edifício existente e depois o mesmo é reconstruído (igual ou muito parecido com o que existia).

Estas obras de “reconstrução” mesmo em áreas não abrangidas por alvará de loteamento ou plano de pormenor, estão meramente sujeitas a comunicação prévia, desde que das mesmas não resulte o aumento da altura da fachada ou do número de pisos (cf. alínea a) do n.º 4 do artigo 4.º).

Só estarão sujeitas a licenciamento caso tenham por objeto imóveis classificados ou em vias de classificação; imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação; imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação (cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º) e, desde agosto do ano passado, se das mesmas resultar a *«a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros»* (cf. alínea i) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 555/99, na redação do Decreto-Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto).

A estas obras de reconstrução é ainda aplicável o previsto no artigo 60.º do diploma, referente às “edificações existentes”<sup>6</sup>, não podendo a *licença de obras de **reconstrução** ou de alteração das edificações ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidades com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação* (n.º 2 do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 555/99).

Não pode, pois, deixar de se concluir que para o legislador as obras de demolição de edifícios existentes com reconstrução subsequente, são um tipo de intervenção muito desejável. Promove-se essas obras simplificando os procedimentos (sujeitando-as, na generalidade, meramente a comunicação prévia) e estendendo à construção nova que delas vai resultar o regime aplicável às construções existentes, mesmo quando ocorra a demolição total do edifício originário.

O Decreto-Lei n.º 53/2014 (o regime excecional), também considera a reconstrução (e na falta de definição no próprio diploma recorre-se à do Decreto-Lei n.º 555/99), como um tipo de intervenção que se qualifica as dispensas nele previstas (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º). Mais ainda, considera que as próprias obras de construção (ou seja as «*obras de criação de novas edificações*», na definição do Decreto-Lei n.º 555/99), «*na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias preexistentes que impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável, desde que não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e não agravem as condições de salubridade ou segurança de outras edificações*» (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º), também podem beneficiar do seu regime excecional.

Admite-se assim, portanto, a aplicação do regime excecional e a proteção do existente a construções novas, resultantes, ou não, da substituição de construções antigas. O que para além de ser dificilmente justificável, retira a eficácia ao próprio regime excecional e à proteção do existente enquanto medidas promotoras da reabilitação do edificado e da redução da construção nova.

---

<sup>6</sup> que estabelece a regra que «*as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes* (n.º 1 do artigo 60.º)»

Ainda que a aplicação efetiva das dispensas às construções novas fique limitada pela dificuldade da sua justificação, que é sempre exigível, é claro o sinal que o legislador dá.

Termino este ponto citando um texto de 2014, de José Aguiar (“Reabilitação ou fraude”) que resume bem a crítica que se pode fazer a todo este edifício legislativo, de que exemplifiquei alguns aspetos, e que, no limite, apesar dos desígnios afirmados, equipara a reabilitação dos edifícios antigos à sua demolição e subsequente construção nova no mesmo local: *«A reanexação cadastral e o fachadismo (i.e. a sistemática demolição do interior dos lotes para os renovar com novas construções ocultas pelas antigas fachadas) [devem ser] uma absoluta exceção. Mas hoje em Portugal, nas nossas principais cidades, como o Porto e Lisboa, essa exceção tornou-se regra e, mais do que isso, é proposta (...) como o modelo desejável a seguir! O fachadismo destrói os valores espaciais, anula os valores artísticos e construtivos presentes no interior dos edifícios antigos, oblitera o valor dos edifícios como documentos e produto de arte urbana, da arte arquitetónica e da arte de construir».*

#### **4. Instrumentos de gestão do território**

Por último, importa referir uma outra sede essencial da mudança para que a reabilitação seja a regra e não a exceção, que são os instrumentos de gestão territorial, especialmente os planos diretores municipais que depois conformarão os instrumentos de gestão territorial de nível inferior e as operações urbanísticas concretas.

Reconhecendo a evolução que já houve, nos planos diretores municipais ainda permanece a visão da expansão urbana como modelo de desenvolvimento e das vantagens da construção nova em detrimento da reabilitação do edificado antigo. Apesar das declarações de boas intenções e dos objetivos estratégicos de reabilitação urbana, os planos continuam, em muitos casos, também a admitir a construção nova em grande escala no interior de zonas consolidadas.

Exemplo disto é o atual Plano Diretor Municipal de Lisboa (revisto em 2012), que ainda admite grandes operações de transformação fundiária, demolições de edifícios existentes e construção nova, em larga escala, no interior daquilo que o próprio Plano identifica como “cidade histórica”.

É o caso da Colina de Santana para onde se previu a realização de grandes operações de loteamento que pressupunham a transformação das unidades prediais correspondentes às antigas cercas conventuais ainda subsistentes na zona, em verdadeiros “terrenos para construção”, objeto de operações de loteamento, com demolição de edifícios existentes e a sua substituição por extensa construção nova. E, ao contrário do que seria desejável o PDM admitir esse tipo de intervenção numa zona antiga.

O que (2013) obstaculizou ao prosseguimento do processo de transformação fundiária pretendida não foi o facto de, pela sua natureza, o mesmo colidir com o PDM (ou seja, não foi o facto do Plano proibir uma intervenção deste tipo numa zona histórica e consolidada da cidade), mas o prever-se a demolição de edifícios identificados na Carta do Património sem observância dos procedimentos exigidos para o efeito. Depois o pequeno escândalo público (seguramente por que o que estava em causa não era (apenas) o património arquitetónico e a qualidade urbana, mas também o destino de importantes equipamentos de saúde), e a coincidência do calendário eleitoral levaram à suspensão do processo (até quando não se sabe).

Este será um caso limite pela brutalidade da escala das intervenções numa zona de grande sensibilidade patrimonial, mas há muitos outros exemplos pela cidade. O mais penoso será a Baixa, em que edifícios, e por vezes quarteirões inteiros, vão sendo demolidos e depois “reconstruídos”, ou seja, em que as construções antigas vão sendo *reabilitadas* mediante a substituição total ou parcial por novas.

Concluindo, considero importante sublinhar que não vale a pena diabolizar os promotores, nem, apesar das suas responsabilidades acrescidas, os projetistas. É evidente que sendo os procedimentos igualmente simplificados, e podendo as intervenções beneficiar das mesmas isenções e dispensas, a escolha dos promotores recairá sempre pela opção mais rentável, e, portanto, economicamente mais racional, que é construir novo, ou, não podendo, demolir e depois (re)construir.



Urge, portanto, se efetivamente se pretende promover a reabilitação dos edifícios antigos, que a lei não seja neutra e desde logo diferencie positivamente, com medidas concretas, a opção pela reabilitação não se ficando pela sua proclamação, como desígnio, nos preâmbulos.

Urge também acabar com situações, que apesar de perdurarem no tempo são intoleráveis. É o caso da ineficácia das regras que proibem que, dolosa ou negligentemente, seja provocada a deterioração das edificações. Não faz sentido a lei atribuir aos proprietários o *dever de reabilitar* os seus edifícios (como faz o regime jurídico da reabilitação urbana) e depois assistir-se passivamente, normalmente, à ruína abertamente provocada, até de edifícios classificados, sem quaisquer consequências.